



**MENSAGEM Nº 035/2023**

Fundão/ES, 28 de setembro de 2023.

Ao Exmo. Senhor  
**PAULO ROBERTO COLE**  
Presidente da Câmara Municipal de Fundão/ES

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos dos artigos 40, §1º da Lei Orgânica, sou levado a **VETAR** o texto da Emenda Supressiva ao art. 1º do Projeto de Lei nº 52/2023, aprovado pela Câmara Municipal, o qual “Dispõe sobre a Remuneração dos funcionários das Secretaria de Esportes, Lazer e Juventude, Secretaria Municipal de Comunicação e Secretaria Municipal de Turismo e Cultura que trabalham nos finais de semana, feriados, eventos esportivos, culturais e demais eventos promovidos pela Municipalidade”.

Em que pese o nobre intuito dos vereadores com a aprovação, o mesmo não reúne condições de ser convertido em lei, impondo-se o seu **VETO TOTAL**, em conformidade com as razões que passamos a expor.

Inicialmente cabe enfatizar que o veto pode ser político, quando a matéria é considerada contrária ao interesse público; jurídico, se entendida como inconstitucional; ou por ambos os motivos – inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público.

O Veto está disciplinado na Constituição Federal e na Lei Orgânica Municipal. Vejamos:

O instituto do veto está disciplinado no art. 66 da Constituição Federal:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.





A Lei Orgânica Municipal, assim dispõe:

Art. 40. Aprovado o projeto de lei, será este enviado ao Prefeito, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º O Prefeito, considerando o projeto no todo ou em parte inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias a partir da data do recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores.

Art. 55 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:  
[...].

IV - vetar, nos termos desta lei, os projetos de lei aprovados pela Câmara;

### JUSTIFICATIVAS E RAZÕES DO VETO

O art. 1º, caput, do Projeto de Lei nº 52/2023 encaminhado à Câmara Municipal, continha a seguinte redação:

Art. 1º Fica estabelecido que os servidores lotados na Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Juventude, **Secretaria Municipal de Comunicação** e Secretaria Municipal de Turismo e Cultura que prestem serviços finais de semana, feriados, eventos desportivos, culturais e demais eventos promovidos pela Municipalidade serão remunerados em dinheiro.  
[...].

Ao texto original do Projeto em análise, os Vereadores-Relatores, na Comissão de Justiça e Redação e na Comissão de Finanças e Orçamento, apresentaram Emenda Supressiva ao art. 1º, caput, do aludido Projeto, com a seguinte redação:

Art. 1º Fica estabelecido que os servidores lotados na Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Juventude e Secretaria Municipal de Turismo e Cultura que prestem serviços finais de semana, feriados, eventos desportivos, culturais e demais eventos promovidos pela Municipalidade serão remunerados em dinheiro.  
[...].

A Emenda Supressiva apresentada e aprovada na Câmara Municipal **excluiu dos servidores da Secretaria Municipal de Comunicação a remuneração pelos serviços executados nos finais de semana, feriados, eventos desportivos, culturais e demais eventos promovidos pela Municipalidade.**







Cabe esclarecer que o Vereador, Autor da Emenda, não apresentou nenhum motivo que justificasse a supressão. Cumpre registrar que, mesmo que o autor da Emenda apresentasse motivos, esta não seria legal e nem constitucional, haja vista que não compete ao Vereador propor emendas em projeto de autoria do Poder Executivo Municipal que versem sobre a sua organização administrativa, regime jurídico de servidores públicos, benefícios ou outros direitos, *ex vi*, art. 37, II e III da Lei Orgânica do Município de Fundão, art. 63, Parágrafo Único, inciso IV da Constituição do Estado do Espírito Santo e art. 61, § 1º, II, alínea "c" da CRFB.

Portanto, o texto da Emenda Supressiva ao art. 1º do Projeto de Lei nº 52/2023 sugerida pela Comissão de Justiça e Redação, merece ser vetado, por duas razões:

- 1ª) Porque é contrária ao interesse público municipal;
- 2ª) Porque apresenta vícios constitucionais insanáveis, face a sua ausência de motivação e interferência na organização administrativa do Poder Executivo.

Assim, não pode ser admitida e/ou sancionada pelos motivos e fundamentos adiante aduzidos, devido a sua inconstitucionalidade e ilegalidade.

### **CONTRARIEDADE AO INTERESSE PÚBLICO:**

A Secretaria Municipal de Comunicação é encarregada legalmente, de cobrir todos os eventos oficiais do Município de Fundão, muitos dos quais ocorrem fora do horário normal de expediente, como em período noturno, finais de semana e feriados.

São os servidores dessa Secretaria que realizam filmagens, gravações, publicações oficiais e todas as atividades de comunicação, com vistas a garantir a publicidade desses eventos.

Referida Secretaria é órgão integrante da estrutura do Poder Executivo Municipal, sendo desse a prerrogativa de propor projeto de lei que verse sobre assuntos a ela relacionados, bem como dos servidores nela lotados.

Para o alcance dos objetivos a que foi instituída, bem como para cumprimento das obrigações técnicas e legais, por ser órgão do Poder Executivo, há limites a serem observados pelo Poder Legislativo, sob pena de interferência direta na administração, com consequências que contrariam o interesse público.

A emenda supressiva que excluiu dos servidores da Secretaria Municipal de Comunicação a remuneração pelos serviços executados nos finais de semana, feriados, eventos desportivos, culturais e demais eventos promovidos pela Municipalidade, interfere e compromete diretamente o cumprimento dos seus objetivos,







uma vez existe a necessidade técnica e legal de profissionais responsáveis na sua estrutura para atuar, como dito, na cobertura de todos os eventos oficiais do Município de Fundão, muitos dos quais ocorrem fora do horário normal de expediente, como em período noturno, finais de semana e feriados.

Diante disso, torna-se evidente o interesse público e a necessidade de a Secretaria Municipal de Comunicação também ser contemplada pela remuneração complementar a que alude o Projeto de Lei nº 52/2023, na forma de sua redação originariamente proposta pelo Poder Executivo.

E estamos tratando de serviço de interesse público, visto que o princípio da publicidade foi consagrado no *caput* do art. 37 da CRFB como sendo de observância obrigatória. É dever de todos que atuam no Poder Público prestar contas a sociedade, de modo que a comunicação facilita o controle que é exercido pelo próprio povo, inclusive em relação ao que ocorre nos eventos oficiais realizados fora do horário normal de expediente.

O Projeto de Lei nº 52/2023 foi encaminhado a Casa Legislativa, acompanhado da respectiva mensagem e justificativa da necessidade de concessão de remuneração complementar aos servidores da Secretaria Municipal de Comunicação pelos serviços executados nos finais de semana, feriados, eventos desportivos, culturais e demais eventos promovidos pela Municipalidade.

Entretanto, a Emenda Supressiva ao art. 1º do Projeto de Lei nº 052/2023 foi apresentada sem estar embasada em qualquer justificativa ou motivação. Considerando a justificação do Projeto de Lei, a inércia de fundamentação quanto a Emenda Supressiva, além de contrariar princípios do direito administrativo, como veremos mais adiante, também se mostra totalmente contrária ao interesse público.

A Emenda Supressiva ao art. 1º do Projeto de Lei nº 052/2023 contraria o interesse público, interferindo na qualidade e eficiência na prestação dos serviços da Secretaria Municipal de Comunicação, o que compromete o princípio da publicidade e da transparência, que visam, ao mesmo tempo, o fomento e o controle das atividades públicas.

### **AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO PARA PROPOSITURA DA EMENDA:**

A Emenda Supressiva ao art. 1º, *caput*, do Projeto de Lei nº 52/2023 foi apresentada e tramitou na Casa Legislativa eivada de vício, não sendo devidamente motivada, deixando de demonstrar a necessidade, conveniência, oportunidade e relevância da proposição.







Ora, se as proposições de Lei devem estar devidamente motivadas, é totalmente ilógico e ilegal a apresentação de Emenda Supressiva (que altera o Projeto de Lei nº 52/2023) sem estar fundamentadas em motivos e justificativas.

Para melhor entendimento quanto a indispensável motivação de determinadas proposições legislativas, transcrevemos a seguir conceitos e estudos, extraídos do sítio do Senado Federal (<http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/556136>), que contém trabalho final apresentado e defendido por REGINALDO PEREIRA SILVA (2018)<sup>1</sup>:

*“... considerando o princípio da motivação – que, no dizer de Pietro (2016), nada mais é do que a exposição dos motivos – e a imprescindível indicação dos fundamentos de fato e de direito das decisões dos administradores públicos, vislumbra-se este como pressuposto de fundamento de direito à devida verificação da higidez e à consequente assunção dos atos para produção de efeitos, em âmbito do processo legislativo, porque “pressuposto de direito é o dispositivo legal em que se baseia o ato” (PIETRO, 2016, pp. 113, 251). Assim, matéria legislativa juridicamente adequada, em sua formação, diz respeito a sua conformidade ao pressuposto jurídico constitucional que legitima o ato, que no caso tem premissa no devido procedimento legislativo.*

*No caso dos atos do processo legislativo, juridicamente adequados aos pressupostos procedimentais de validade, também impera o direito subjetivo ao devido processo legislativo; é juridicamente inadequada, a proposição legislativa que, de alguma forma, não se observou regra, preceito ou princípio inerente ao devido processo de formação legislativa.*

*Nesse contexto, observa-se que a Constituição de 1988, além de dispor sobre o processo legislativo, também em certos casos, delimitou a conduta de ação do Poder Legislativo com relação a procedimentos específicos necessário para a formação válida da lei. Daí, os atos do procedimento legislativo serão juridicamente inadequados, se estiverem em desconformidade com a norma pressuposta de validade, configurando-se em tipo específico de ilicitude (ATIENZA, 2014, p. 18).*

*Assim, a inadequação jurídica no processo de elaboração é tipo de ilicitude que se substantiva pela desconformidade do ato legislativo à regra de preceito ou a princípio constitucional relacionado à sua produção.*

*Para Chevitarese (2016), de forma geral, o momento inicial, para análise da necessidade do ato, é a sua justificativa, sendo a motivação que demanda a justificação dos motivos da proposição um critério importante de controle da validade da iniciativa legislativa; e que “a ideia de justificação não resiste apenas na inovação, modificação ou permanência no que concerne ao conteúdo da futura lei, mas, sobretudo, na ideia de intervenção do Estado no âmbito da esfera de liberdade do indivíduo” (CHEVITARESE, 2016, pp. 118-119).*

<sup>1</sup>Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação lato sensu em Análise de Constitucionalidade realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Análise de Constitucionalidade.







*Na lição de Afonso da Silva (2006), para que a iniciativa legislativa seja válida, faz se necessário o cumprimento de exigências como a legitimidade do titular, competência, possibilidade constitucional, formalidades regimentais exigidas e a motivação da iniciativa; e que, no caso, "os projetos devem ser motivados através de uma justificativa em que o titular demonstre a necessidade da regulamentação pretendida" (SILVA, 2006, pp. 166, 168).*

*Conforme visto anteriormente, os objetivos fundamentais delineados na Lei Maior prescrevem aos Poderes constituídos perseguir os valores fundamentais sob os quais se constitui o Estado Democrático de Direito. Nesses valores estão positivados direitos humanos destacados nos direitos fundamentais à liberdade e à igualdade dos indivíduos que, tomados como condições legitimadoras da origem do Estado, limitam o exercício do poder do Estado (PIEROTH, SCHLINK, 2012, p. 54). Nesse diapasão, o exercício do poder do Estado, sobre ingerências na liberdade e na propriedade dos indivíduos, requer lei que sejam devidamente motivadas.*

*A perspectiva é a de que a observância de conteúdos mínimos de justificativa, no procedimento de formação normativa, servem à compreensão da medida a ser tomada na proposição legislativa, constituindo-se em motivação fundamentada dos atos legislativos, corroborando ainda a jurisdição constitucional. Para Barcellos (2016), o conteúdo da justificativa deve conter as razões e informações que a motivaram, devendo necessariamente abordar o problema que se pretende resolver e o resultado esperado, além de levantamento dos custos e impactos gerados pela norma: Qual o problema que a norma pretende resolver, qual o resultado final esperado com sua execução e quais os custos e impactos antecipados em consequência da norma."*

***Dessa forma, atos do Poder Legislativo que atentem contra o requisito necessário de fundamentação padecem de vício constitucionalidade intrínseco à formação do ato normativo. Na lição de Moraes (2016), "a inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei ou do ato normativo produzido" (MORAES, 2016, p. 1121)*** (destacamos).

A motivação (justificativa ou exposição dos motivos) constitui requisito essencial para propositura de Projeto de Lei pelo Executivo, bem como para propositura das Emendas pelo Legislativo.

## **INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO EXECUTIVO:**

A Casa Legislativa, ao apresentar emenda supressiva ao art. 1º, caput, do Projeto de Lei nº 52/2023, excluindo dos **servidores da Secretaria Municipal de Comunicação a remuneração pelos serviços executados nos finais de semana, feriados, eventos desportivos, culturais e demais eventos promovidos pela Municipalidade**, terminou por tratar de matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo, afrontando, outrossim, a harmonia entre os Poderes. Assim o fazendo, o Poder Legislativo intrometeu-se na organização e funcionamento da administração de esfera municipal.







Na Emenda Supressiva ao art. 1º, caput, do Projeto de Lei nº 52/2023, o Vereador autor está tomando atribuições típicas do Poder Executivo, violando a reserva da Administração Pública, pois, compete ao Poder Executivo o exercício de sua direção superior, a prática de atos de administração típica e ordinária, a edição de normas e a disciplina de sua organização e de seu funcionamento, imune a qualquer ingerência do Poder Legislativo.

Vejamos o disposto na Constituição Federal de 1988:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998).

Portanto, a inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da emenda legislativa, pois violados os princípios da simetria, da harmonia e independência entre os poderes.

Por força do princípio de simetria, dispõe a Constituição do Estado do Espírito Santo:

Art. 63. A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público e aos cidadãos, satisfeitos os requisitos estabelecidos nesta Constituição.

Parágrafo único - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

- I- criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração; [...].





- III- organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo;
- IV- servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; [...].
- VI- criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.

Em consonância com a Constituição Federal e Estadual, temos a Lei Orgânica do Município:

Art. 37 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

- I - criação, transformação ou extinção de cargos funções ou empregos públicos na administração direta e autarquias ou aumento de sua remuneração;
- II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- III- criação, estruturação e atribuições das Secretárias ou departamentos equivalentes e órgão de administração pública;

Valendo-nos do administrativista, Hely Lopes Meirelles, existe o reconhecimento que o poder de emenda, por parte de parlamentares, é possível desde que não acarrete aumento de despesa e não interfira na organização administrativa do Executivo<sup>2</sup>.  
É o que leciona Hely ao dispor que:

**“A exclusividade da iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (a discussão e votação do projeto às matérias propostas pelo Executivo. Nessa conformidade, pode o Legislativo apresentar emendas supressivas e restritivas, não lhe sendo permitido, porém, oferecer emendas ampliativas, que importem em aumento da despesa prevista e AS QUE ALTEREM, EM QUALIDADE (NATUREZA OU ESPÉCIE) OU QUANTIDADE, O CARGO, FUNÇÃO OU EMPREGO PROPOSTO PELO PODER COMPETENTE. Negar sumariamente o direito de emenda à Câmara é reduzir esse órgão a mero homologador da lei proposta pelo Prefeito, o que nos parece incompatível com a função legislativa que lhe é própria. Por outro lado, conceder à Câmara o poder ilimitado de emendar a**

<sup>2</sup> “Com efeito, há limites ao poder de emenda parlamentar. Não se admite que, por via oblíqua, num projeto onde respeitada a iniciativa, o Poder Legislativo apresente emendas que alcancem o objetivo primeiro, ou seja, burlar a regra da iniciativa e promover mudanças de questões internas no âmbito de outro Poder”.

“Ora, ao que tudo indica, houve contrariedade à iniciativa reservada ao Prefeito Municipal e intervenção na autonomia administrativa e financeira atribuída ao Poder Executivo, sobretudo porque a emenda parlamentar tratada norma que, especificamente, diz respeito ao enquadramento funcional, no âmbito do regime jurídico dos servidores públicos municipais”.

Cfr. TJMG; ADI 1.0000.14.090601-7/000; Rel. Des. Armando Freire; Julg. 24/02/2016; DJFMG 04/03/2016.







**proposta de iniciativa exclusiva do Prefeito seria invalidar o privilégio constitucional estabelecido em favor do Executivo.”**

Com pertinência, novamente, a doutrina de Hely Lopes Meirelles:

**Advirta-se, ainda, que, para atividades próprias e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições inerentes à chefia do governo local, não pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por ofensa a prerrogativas do prefeito” (op. cit., pág. 531).**

Discorre ainda ALEXANDRE DE MORAES, na obra Direito Constitucional, 19.<sup>a</sup> Ed., p. 583:

**As referidas matérias cuja discussão legislativa dependem da iniciativa privativa do Presidente da República (CF, art. 61, §1º) são de observância obrigatória pelos Estados-membros que, ao disciplinar o processo legislativo no âmbito das respectivas Constituições estaduais, não poderão afastar-se da disciplina constitucional federal.” “Assim, por exemplo, a iniciativa reservada das leis que versem o regime jurídico e plano de carreira dos servidores públicos revela-se, enquanto prerrogativa conferida pela Carta Política ao Chefe do Poder Executivo, projeção específica do princípio da separação de poderes, incidindo em inconstitucionalidade formal a norma inscrita em Constituição do Estado que, subtraindo a disciplina da matéria ao domínio normativo da lei, dispõe sobre provimento de cargos que integram a estrutura jurídico administrativa do Poder Executivo local.**

Isto posto, verifica-se que a Emenda Supressiva ao art. 1º, caput, do Projeto de Lei nº 52/2023 interfere na organização e funcionamento do Poder Executivo, configurando vícios de inconstitucionalidade formal e material, e ilegalidades, na medida em que afronta à Separação de Poderes, haja visto que legislar sobre a matéria em análise é ato privativo de administração ordinária, reservado ao Poder Executivo e imune da interferência do Poder Legislativo, conforme se depreende do artigo 17, da Constituição Estadual:

Art. 17. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições de sua competência exclusiva. Quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

Ainda, ao propor a referida Emenda, os autores estão investindo em atribuições típicas do Poder Executivo, violando a reserva da Administração Pública, pois, compete ao Poder Executivo o exercício de sua direção superior, a prática de atos de





administração típica e ordinária, a edição de normas e a disciplina de sua organização e de seu funcionamento, imune a qualquer ingerência do Poder Legislativo, ferindo assim o art. 37, II e III da Lei Orgânica do Município de Fundão, art. 63, Parágrafo Único, incisos I, III, IV e VI da Constituição do Estado do Espírito Santo e art. 61, § 1º, II, alíneas “a”, “b” e “c” da CRFB.

Não obstante a possibilidade de emenda do projeto de iniciativa do Executivo, há limites a esse poder do Legislativo de realizar emendas. Como leciona Barbosa (2001, p. 04), **“não se pode admitir emendas que modifiquem os interesses contidos no projeto de lei, pois isso seria infringir a regra da reserva”**.

A propositura da emenda exercida pelo Poder Legislativo Municipal importa em violação ao texto constitucional que consagra a separação dos poderes estatais. Resta evidente a invasão de competência por parte Poder Legislativo, ao analisarmos o que dispõe o art. 84, inciso III, da Constituição da República, que atribui ao Chefe do Poder Executivo privativamente a iniciativa no processo legislativo no caso em análise, matéria também versada no artigo 37, incisos I, II e III da Lei Orgânica do Município de Fundão/ES.

Por todo o exposto, à vista das razões acima elencadas, apresento, respeitosamente, na forma do art. 40 da Lei Orgânica Municipal, **VETO TOTAL** ao texto da Emenda Supressiva ao art. 1º, *caput*, do Projeto de Lei nº 52/2023, devendo ser restabelecida sua redação original.

Espera o Executivo Municipal, o acatamento do veto, por apresentar inconstitucionalidades formais, bem como por razões de interesse público.

Aproveitamos a oportunidade para renovar nossos protestos de estima e consideração

Atenciosamente,

**GILMAR DE SOUZA BORGES**  
Prefeito Municipal

